



Sachstand

Begrenzung des Schwerlastverkehrs auf Bundesstraßen

Begrenzung des Schwerlastverkehrs auf Bundesstraßen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 146/17
Abschluss der Arbeit: 20. November 2017
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Straßenverkehrs- und Straßenrecht	4
3.	Möglichkeiten der Begrenzung des Schwerlastverkehrs	5
3.1.	Straßenrechtliche Handlungsmöglichkeiten	5
3.2.	Straßenverkehrsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	6
4.	Fazit	8

1. Einleitung

In den letzten Jahren ist ein erhöhtes Verkehrsaufkommen in Gemeinden durch Schwerlastverkehr¹ zu verzeichnen. Lastkraftwagen (LKW) weichen insbesondere auf Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen aus, um sogenannte mautpflichtige Straßen zu umgehen.² Diese Verkehrszunahme hat in den betreffenden Ortschaften häufig eine erhöhte Lärm- und Abgasbelastung zur Folge.

Vor diesem Hintergrund sollen die Voraussetzungen der Sperrung oder Einschränkung des Schwerlastverkehrs in diesen Ortsdurchfahrten einer Bundesstraße dargestellt werden.³ Zunächst wird die Gesetzgebungskompetenz für das Straßen- und Straßenverkehrsrecht vorgestellt (Ziffer 2). Im Anschluss daran erfolgt dann die Darstellung entsprechender Handlungsmöglichkeiten der zuständigen Behörden (Ziffer 3).

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages gemäß Ziffer 1.7 ihrer Verfahrensgrundsätze keine Rechtsprüfungen für einen Einzelfall vornehmen. Die Begrenzung des Schwerlastverkehrs für eine bestimmte Ortsdurchfahrt einer genau bezeichneten Bundesstraße würde eine derartige Einzelfallprüfung darstellen. Zur Begrenzung des Schwerlastverkehrs kann daher nur summarisch und allgemein Stellung genommen werden.

2. Straßenverkehrs- und Straßenrecht

Die Kompetenz für den Bereich des Straßenverkehrsrechts als **Gefahrenabwehrrecht** und des Straßenrechts der Bundesautobahnen und Bundesstraßen als **öffentliches Sachenrecht** obliegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz (GG)⁴ der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

1 Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als zwölf Tonnen.

2 Vgl. Stehr: „Mautflucht“ und die Folgen – mögliche Maßnahmen im Straßenverkehr, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2006, S. 645.

3 Verkehrsbeschränkende Maßnahmen auf Bundesstraßen sind bereits in früheren Sachständen thematisiert worden. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird daher ausdrücklich auf folgende Sachstände Bezug genommen: Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen – Rechtsstatus und Länderkompetenzen, 13. Mai 2008, - WD 7 - 3000 - 092/08 -; Sperrung einer Bundesstraße für den Schwerlastverkehr von Seiten eines Bundeslandes, 13. Februar 2014, - WD 7 - 3000 - 021/14 -.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [letzter Abruf: 20. November 2017].

Insbesondere durch den Erlass der Straßenverkehrsordnung (StVO)⁵ und des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)⁶ hat er von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Die Bundesautobahnen verwaltet der Bund gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz GG in bundeseigener Verwaltung; die Länder verwalten nach Art. 90 Abs. 3 GG die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, wozu insbesondere die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen gehören.⁷

3. Möglichkeiten der Begrenzung des Schwerlastverkehrs

3.1. Straßenrechtliche Handlungsmöglichkeiten

Ein straßenrechtlicher Ansatz für verkehrsbeschränkende Maßnahmen ist die **Widmung** einer Straße. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG ist der Gebrauch der Bundesfernstraßen „jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet“. Dies bedeutet, dass auch der Schwerlastverkehr grundsätzlich zum sogenannten **Gemeingebrauch** gehört.

Nach § 2 Abs. 2 FStrG ist Voraussetzung für die Widmung, „dass der Träger der Straßenbaulast Eigentümer des der Straße dienenden Grundstücks ist, oder der Eigentümer und ein sonst zur Nutzung dinglich Berechtigter der Widmung zugestimmt hat [...]“. Grundsätzlich ist Träger der Straßenbaulast gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG der Bund. Unter bestimmten Voraussetzungen können aber auch Gemeinden Träger der Straßenbaulast sein.

Eine Begrenzung des Schwerlastverkehrs auf Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen ist zunächst auf der Grundlage von § 7 Abs. 2 FStrG möglich. Danach kann der **Gemeingebrauch beschränkt** werden, „wenn dies wegen des baulichen Zustandes zur Vermeidung außerordentlicher **Schäden an der Straße** [...] notwendig ist.“ Die Regelung knüpft an die Substanz der Straße als Sache an und erlaubt folglich eine Begrenzung des Schwerlastverkehrs nur zum Schutz der Straße selbst. Eine weiterreichende Rechtsgrundlage stellt die Regelung des § 2 Abs. 4 FStrG dar.

Danach kann eine **Teileinziehung** der Widmung erfolgen, wobei auf die **Verkehrsbedeutung** der betreffenden Straße abzustellen ist. Die Widmung der Straße wird nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke, Benutzerkreise oder Benutzungszeiten beschränkt. Derartige

5 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3549), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/BJNR036710013.html [letzter Abruf: 20. November 2017].

6 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/BJNR009030953.html> [letzter Abruf: 20. November 2017].

7 Vgl. § 1 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 FStrG ; vgl. Gröpl in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 90 Rn. 37. Bislang haben die Länder die Bundesautobahnen die sonstigen Bundesstraßen im Auftrag des Bundes verwaltet, vgl. Art. 90 Abs. 2 GG in der vor dem 20. Juli 2017 geltenden Fassung: „Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.“

Regelungen können grundsätzlich von allen öffentlichen Interessen getragen werden, wozu insbesondere Gesichtspunkte des **Verkehrsumweltschutzes**, wie der Schutz vor Lärm und Abgasen zählen.⁸

3.2. Straßenverkehrsrechtliche Handlungsmöglichkeiten

Gefahrenabwehrrechtlich können die nach § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO zuständigen Straßenverkehrsbehörden verkehrsbeschränkende Maßnahmen auf der Grundlage von § 45 StVO und § 40 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)⁹ ergreifen.

Die Regelung des § 40 BImSchG gebietet verkehrsbeschränkende Maßnahmen auf der Grundlage eines Luftreinhalteplans oder im Fall der Überschreitung von in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1a BImSchG festgelegten Immissionswerten.¹⁰ Soweit jedoch entsprechende Pläne oder Verordnungen nicht bestehen, hat die Regelung keine praktische Relevanz.

Von besonderem Interesse ist hingegen die Vorschrift des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO. Danach können die Straßenverkehrsbehörden „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.“

Dies ist insbesondere nach Satz 2 Nr. 2 „zur Verhütung außerordentlicher **Schäden an der Straße**“, nach Nr. 3 „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor **Lärm und Abgasen**“ und nach Nr. 5 „zur Erhaltung der **öffentlichen Sicherheit**“ möglich. Es liegt hier grundsätzlich im **Ermessen** der Straßenverkehrsbehörden, durch Aufstellen von Verkehrszeichen oder -einrichtungen den Schwerlastverkehr auf Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen zu beschränken oder zu sperren. Maßnahmen nach Nr. 2 sind nur für kurze Zeit möglich, aufgrund von Nr. 5 sind Beschränkungen zum Schutz vor Erschütterungen und **Gebäudeschäden**, die durch Schwerlastverkehr hervorgerufen werden, zulässig.¹¹

Beschränkungen und Verbote sind aus Gründen des Schutzes vor Lärm- und Abgasbelästigungen grundsätzlich zu jeder Zeit zulässig.¹² So können beispielsweise Geschwindigkeitsbegrenzungen

8 Vgl. Rebler: Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR, 2017, S. 246 (247).

9 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchG/BJNR007210974.html> [letzter Abruf: 20. November 2017].

10 Zu den Anforderungen eines Luftreinhalteplans vgl. Stehr: „Mautflucht“ und die Folgen – mögliche Maßnahmen im Straßenverkehr, NVwZ, 2006 Heft 6, S. 645 (649).

11 Rebler: Das Verkehrszeichen und die Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 StVO, Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV), 2006 2, S. 113 (117 f.).

12 Heß in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht, 24. Auflage 2016, § 45 StVO, Rn. 9a, beck-online.

oder ganze Sperrungen für bestimmte Verkehrsarten – wie den Schwerlastverkehr – oder für bestimmte Tageszeiten vorgenommen werden.¹³

Die Regelung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO schränkt diese Möglichkeiten allerdings wie folgt ein: „[...] Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“

Dabei geht es um die Frage, was der Wohnbevölkerung an Lärm und Abgasen im konkreten Fall zumutbar ist. Grundsätzlich ist hier nicht die Überschreitung bestimmter Grenzwerte für ein Einschreiten der Straßenverkehrsbehörden erforderlich. Die Regelung berücksichtigt vielmehr diejenigen Verkehrsbelange, die **ortsüblich** nicht mehr zumutbar sind und stellt somit auf den **Gebietscharakter** der Ortschaft im baurechtlichen Sinn ab.

Verkehrsbeschränkende Maßnahmen gebieten daher eine **ermessensfehlerfreie Entscheidung**, welche eine ordnungsgemäße Tatsachenermittlung und eine umfassende Abwägung erfordert. Da es hier letztendlich immer um eine Einzelfallbewertung geht, wird auf die entsprechende Fachliteratur verwiesen.¹⁴

Allgemein gilt jedoch, dass zur Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze hinsichtlich des Verkehrslärms die Grenzwerte der sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (16. BImSchV)¹⁵ als Orientierungswerte herangezogen werden können.¹⁶ Führt die Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße beispielsweise durch ein allgemeines Wohngebiet, sind die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 Nr. 2 der 16. BImSchV – 59 Dezibel (A) am Tag, 49 Dezibel (A) in der Nacht – zu berücksichtigen. Überschreitet der Verkehrslärm die Schwellenwerte von

13 Wolf in: Freymann/Wellner, juris Praxiskommentar (PK) - Straßenverkehrsrecht, 1. Aufl. 2016, § 45 StVO, Rn. 15.

14 Zur Ermessensausübung im Einzelnen, vgl. Engelbrecht: Durchfahrverbote zur Bekämpfung der Mautflucht, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2011, S. 76 (80); BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2011 – 3 C 40/10, **Anlage 1**.

15 Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bim-schv_16/BJNR010360990.html [letzter Abruf: 20. November 2017].

16 BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2011 – 3 C 40/10.

70 Dezibel (A) tags und 60 Dezibel (A) nachts, ist stets von einer Unzumutbarkeit der Lärmbelastung auszugehen.¹⁷ Hinsichtlich des Schutzes vor Abgasen kann ähnlich verfahren werden, indem die Grenzwerte der 39. BImSchV¹⁸ herangezogen werden.¹⁹

Auf der anderen Seite sind die Belange der Freizügigkeit des Verkehrs, das Vorhandensein **zumutbarer Alternativstrecken**, die **Folgen möglicher Verlagerungen** von Lärm und Abgasen an andere Stellen und insbesondere bei Ortsdurchfahrten die Verkehrsfunktion der Bundesstraße zu beachten.²⁰

Die Regelung des § 45 Abs. 9 Satz 5 StVO macht jedoch wiederum folgende Ausnahme: „Satz 3 gilt [...] nicht für Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs nach Abs. 1 Satz 1 oder 2 Nr. 3 zur Beseitigung oder Abmilderung von erheblichen **Auswirkungen** veränderter Verkehrsverhältnisse, die **durch die Erhebung der Maut** nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz hervorgerufen worden sind.“

Daraus folgt, dass die Möglichkeiten, den Schwerlastverkehr, insbesondere in Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen zu begrenzen, ausdrücklich privilegiert sind, soweit die damit verbundenen höheren Belastungen auf entsprechende LKW zurückzuführen sind, die solche Ortsdurchfahrten zur Umgehung von Mautstraßen nutzen.²¹ Die Beschränkung erfolgt dabei durch das Zusatzzeichen „Durchgangsverkehr“ zu dem Zeichen 253 mit dem Zusatz „12 t“.²²

4. Fazit

Sowohl das Straßenrecht als Teil des öffentlichen Sachenrechts, als auch das Straßenverkehrsrecht als Gefahrenabwehrrecht bieten nach der geltenden Rechtslage Möglichkeiten, den Schwer-

17 BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84; Verwaltungsgericht (VG) Cottbus, Urteil vom 06. April 2017 – VG 5 K 1806/14.

18 Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 10. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2244), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_39/BjNR106510010.html [letzter Abruf: 20. November 2017].

19 Anmerkung: Vor Inkrafttreten der 39. BImSchV galt die 22. BImSchV, deren Inhalte zum Teil übernommen wurden; vgl. Stehr: „Mautflucht“ und die Folgen – mögliche Maßnahmen im Straßenverkehr, NVwZ, 2006, S. 645 (648).

20 Stehr: „Mautflucht“ und die Folgen – mögliche Maßnahmen im Straßenverkehr, NVwZ, 2006, S. 645 (648).; vgl. auch VG Cottbus, Urteil vom 06. April 2017 – VG 5 K 1806/14.

21 Vgl. zur „Mautkausalität“ im Einzelnen Engelbrecht: Durchfahrverbote zur Bekämpfung der Mautflucht, DVBl. 2011, S. 76 (78); vgl. auch BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2011 – 3 C 40/10.

22 Vgl. Nr. 30, 30.1 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO; Rebler, Das Verkehrszeichen und die Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 StVO, NZV 2006, S. 113 (122), **Anlage 2**.

lastverkehr auf Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen zu begrenzen. Bei den dargestellten Rechtsgrundlagen handelt es sich jedoch grundsätzlich immer um Einzelfallbetrachtungen, womit Abwägungs- und Ermessensentscheidungen verbunden sind.

* * *